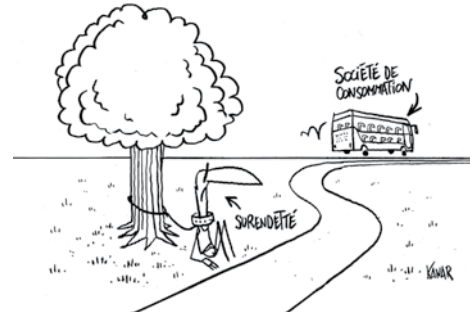


Dossier



Quels coûts pour les acteurs privés et publics ?

Dans ce dossier, nous vous proposons tout d'abord une série d'éléments donnant des indications sur les coûts économiques liés au traitement des situations de surendettement en considérant tant la procédure en règlement collectif de dettes que la procédure de médiation non judiciaire organisée par les services de médiation de dettes wallons et bruxellois¹. Les chiffres avancés permettront de montrer que le surendettement représente un coût certain pour la société. Des coûts qui, pour certains opérateurs de terrain, deviennent difficiles à absorber (voir page 15). Les comportements de certains prêteurs, heureusement peu répandus chez nous, augmentent aussi la facture (voir pages 18-19). Dès lors, toutes les mesures préventives ayant pour but d'enrayer le phénomène pourraient être économiquement rentables. À ce titre, nous présenterons une initiative intéressante mise en place par l'association française Crésus (voir page 20) qui, en coopération avec plusieurs partenaires (prêteurs, entreprises privées, etc.), vise à enrayer les situations d'endettement problématique dès leur apparition et avant qu'elles ne donnent lieu à de réelles situations de surendettement. Cette initiative et d'autres, mises également en exergue dans ce dossier, offrent de belles perspectives pour de nouvelles actions de prévention qui pourraient être mises en place en Belgique.

¹ Nous n'avons pas pour objectif de chiffrer avec exactitude l'ampleur des coûts publics et privés liés aux procédures de traitement du surendettement mais nous nous contenterons d'avancer des tendances. En outre, nous ne discuterons pas des coûts subis par les surendettés eux-mêmes.

I. Quel impact pour les acteurs privés?

- Les coûts de la médiation de dettes pour les créanciers dans le cadre du règlement collectif de dettes

L'entrée d'un débiteur dans une procédure de médiation de dettes (judiciaire ou non) amorce un changement important pour ses créanciers. Dans le cadre du RCD, ils cessent les poursuites individuelles et font partie de l'ensemble des créanciers qui se partageront le disponible. Cette procédure a bien entendu un impact financier pour les créanciers. Pour eux, le coût de la médiation est proportionnel aux créances qui sont perdues après l'homologation du plan. Dans ce qui suit, nous montrons l'importance

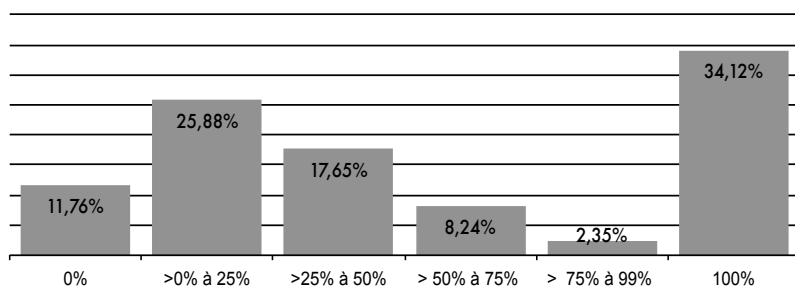
de ces pertes financières, mesurées en termes de part du capital non recouvrée, qui est consécutive à l'adoption des plans de règlement. À cette fin, certaines données ont été récoltées au Fonds de traitement du surendettement, d'autres au Fonds du logement; certaines enfin sont issues de décisions obtenues auprès de certains greffes des tribunaux du travail.

Ces données montrent que, en moyenne, les créanciers faisant partie de notre échantillon récupèrent 52,6% du total des montants en capital figurant dans les plans de règlement collectif de dettes. Les intérêts, frais et autres pénalités font pratiquement toujours l'objet d'une remise de dettes. Nous n'en tenons donc pas compte ici. Toutefois, ces pénalités étant légalement dues, il s'agit bien d'une perte nette pour le créancier.

Le graphique 1 montre la répartition des dossiers selon la part des montants en capital dont le plan de règlement prévoit le remboursement aux créanciers. Dans 34,12% des dossiers analysés, les créanciers récupèrent la totalité du capital alors que dans 11,76% des dossiers, les créanciers ne récupèrent absolument rien.

La fraction du capital récupéré dépend du type de plan considéré. Dans le cadre des plans amiables, les créanciers récupèrent, en moyenne, 64,37% du capital contre seulement 27,36% pour les plans judiciaires. Les pertes financières subies par les créanciers semblent donc lourdes.

Graphique 1 - Pourcentage de la dette en capital dont le remboursement est prévu par le plan et nombre de dossiers concernés par catégorie



Source : Calculs OCE sur données récoltées au Fonds de traitement du surendettement, au Fonds du logement et auprès des greffes de certains tribunaux du travail

- Les honoraires et frais liés au travail du médiateur de dettes dans le cadre du RCD

S'agissant d'évaluer les coûts du surendettement, il convient de s'intéresser aux frais et honoraires liés au travail du médiateur de dettes. En partant de données issues de dossiers disponibles au Fonds de traitement du surendettement, au Fonds du logement et auprès des greffes de certains tribunaux du travail, nous avons évalué le montant moyen des frais par dossier de RCD. Nous avons ainsi constitué un échantillon de 245 dossiers et, entre autres choses, répertorié les frais et honoraires facturés par les médiateurs de dettes pour chacun de ces dossiers. Bien que cet article porte plus spécifiquement sur la Région wallonne, nous reportons ici l'analyse incluant les données flamandes afin d'avoir un échantillon comprenant un nombre suffisant d'observations.

Partant de cet échantillon, nous avons pu calculer qu'au cours de l'année 2013, chaque dossier de règlement collectif de dettes pris en charge par un avocat médiateur a conduit ce dernier à facturer un montant moyen de 1.534 euros.

Tableau 1 - Montant moyen des frais et honoraires facturés par les médiateurs de dettes dans le cadre du règlement collectif de dettes (données Région wallonne)

Selon la Région	
Région wallonne	1.685 euros
Région flamande	1.459 euros
Région de Bruxelles-Capitale	n.d. (pas suffisamment de données)
Selon le type de plan	
Plans amiables	1.403 euros
Plans judiciaires	1.718 euros
Total	1.534 euros

Des différences apparaissent selon le type de plan de règlement. Il semble que le règlement collectif de dettes soit moins coûteux dans le cas d'un plan amiable : nous obtenons ainsi une moyenne de 1.403 euros pour un dossier contenant un plan de règlement amiable contre 1.718 euros pour un plan de règlement judiciaire. Des différences dans le montant de frais apparaissent également selon la Région : les honoraires sont relativement plus importants en Région wallonne. Ce résultat s'explique en partie au moins par le fait que, dans notre échantillon, davantage de plans de règlement judiciaire sont imposés

en Région wallonne, comparativement aux autres Régions. Les données de la Centrale des crédits aux particuliers (BNB) confirment cette tendance étant donné que 66% du total des plans judiciaires enregistrés le sont au sein d'arrondissements judiciaires wallons.

II. Quels coûts pour les pouvoirs publics?

Quel est l'investissement des pouvoirs publics dans la médiation de dettes et comment cette activité est-elle financée? Nous tentons de répondre à cette question en ayant recours à différentes sources statistiques. Dans ce qui suit, nous donnons des indications sur l'intervention du Fonds de traitement du surendettement, sur le financement apporté par les entités fédérées aux services de médiation de dettes ainsi que sur le coût du règlement collectif de dettes pour les pouvoirs publics.

Cette section du texte portant sur le financement de la médiation de dettes n'a aucune prétention à l'exhaustivité. L'étude détaillée de cette thématique mériterait une recherche spécifique mais cette dernière va bien au-delà des objectifs fixés dans cet exposé. Nous nous contentons ici des données disponibles.

- Les données concernant le Fonds de traitement du surendettement

Le Fonds de traitement du surendettement, financé au moyen de contributions annuelles des prêteurs, mais aussi de l'IBPT, de la FSMA et de la Commission des jeux de hasard (voir encadré), prend en charge les honoraires et les frais des médiateurs de dettes qui n'ont pas pu être payés par le débiteur. Ce n'est que lorsque ces frais restent impayés que le juge pourra les mettre à charge du Fonds en indiquant les raisons qui justifient son intervention. Dès lors qu'aucune remise de dettes en principal n'est accordée, nous pouvons en déduire que certains montants peuvent être affectés au remboursement des créanciers. Le médiateur sera alors rémunéré avec le disponible et avant les créanciers. Lorsqu'une remise totale de dettes est prononcée par le juge, les honoraires impayés sont mis à charge du Fonds. Si le plan ne prévoit qu'une remise partielle de dettes en principal, le juge pourra mettre les honoraires impayés à charge du Fonds, à condition qu'il soit établi que les moyens du débiteur sont insuffisants pour payer les honoraires dans un délai raisonnable. Le juge devra alors motiver clairement l'intervention du Fonds.

Tableau 2 – Intervention du Fonds de traitement du surendettement (année 2013)

	Nombre de procédures de RCD en cours	Montants alloués par le Fonds	Nombre de dossiers en RCD	Moyenne par dossier	% des dossiers bénéficiant de l'intervention du Fonds
	Total : 107.103	Total : 6.535.460,8 EUR	Total : 6.706	Moyenne : 974,6 EUR	Moyenne : 6,26%
Région wallonne	44.669	2.785.211 EUR	3.003	927,5 EUR	6,72%
Région flamande	51.986	3.419.567 EUR	3.209	1.065,6 EUR	6,17%
Arrondissement judiciaire de Bruxelles	10.448	330.682 EUR	494	669,4 EUR	4,73%
	Total : 107.103	Total : 6.535.460,8 EUR	Total : 6.706	Moyenne : 974,6 EUR	Moyenne : 6,26%

Source : Données CCP (BNB) et données issues de l'Avis sur l'organisation du Fonds de traitement du surendettement.

Des paiements en attente auprès du Fonds de traitement

Depuis sa création, le Fonds de traitement du surendettement souffre de certains dysfonctionnements liés à son approvisionnement financier.

Initialement la contribution initiale au Fonds était calculée selon un coefficient appliqué au montant des arriérés de paiement enregistrés par chaque prêteur à la Centrale des crédits aux particuliers (CCP), soit 0,02% des arriérés de paiement en crédit hypothécaire et 0,2% des arriérés de paiement en crédit à la consommation, enregistrés dans la CCP. À côté de la contribution des prêteurs, dont le montant semblait initialement insuffisant puisque le Fonds était régulièrement à sec, une première mesure one shot avait été prise pour renflouer le Fonds en inscrivant au budget un cavalier budgétaire, mesure juge bancaire par la Cour des comptes. Il fut décidé ensuite d'adjoindre aux prêteurs trois autres contributeurs supplémentaires: l'IBPT pour les opérateurs téléphoniques, la FSMA pour les compagnies d'assurances et la Commission des jeux de hasard pour les établissements de jeux de hasard.

Aujourd'hui, les recettes annuelles du Fonds – un peu plus de 7,5 millions d'euros – sont normalement suffisantes pour assurer les missions que lui attribue la loi : le paiement régulier des déclarations de créance introduites par les médiateurs de dettes et la réalisation de campagnes de prévention du surendettement. Pour mémoire, une seule campagne de cette envergure a été organisée depuis la modification de la réglementation, incluant cette mission à charge du Fonds. Ces dernières années, le Fonds a d'ailleurs dégagé un solde positif cumulé d'environ cinq millions d'euros. Et pourtant...

Le Gouvernement fédéral a imposé au Fonds un plafond de paiement qui ne permet de payer qu'une proportion assez réduite des déclarations de créances des médiateurs de dettes pour l'année en cours et le retard de paiement de l'année précédente. C'est également le cas pour cette année 2015, le paiement de toutes les déclarations de créances à venir étant déjà reporté à 2016. D'après nos contacts auprès de médiateurs de dettes, cette situation serait récurrente depuis plusieurs années. Certains observateurs estiment donc que l'État fédéral s'approprie ainsi des sommes qui ne lui appartiennent pas pour gonfler sa trésorerie. Or ces sommes sont affectées par la loi à un objet bien déterminé.

Cela étant, cette situation a été portée à la connaissance du ministre du Budget via un avis du comité d'accompagnement qui mettait en cause ce plafond de paiement mettant à mal le travail des médiateurs de dettes : il se pourrait que ce plafond soit relevé de sorte que l'on puisse payer les déclarations de créances jusqu'en juillet-août. Pour cela il faudra une confirmation du contrôle budgétaire. À suivre....

N. Cobbaut

Le tableau 2 (p. 11) donne des indications sur le recours au Fonds de traitement en distinguant les différentes Régions. En 2013, 6.706 dossiers ont bénéficié de l'intervention du Fonds pour un total de 6,5 millions d'euros, soit 974,6 euros par dossier. Sur l'ensemble du pays, le Fonds est intervenu pour 6,26% des dossiers de règlement collectif de dettes.

2. Le financement des SMD par les entités fédérées bruxelloise et wallonne

a) La Région de Bruxelles-Capitale

Les services de médiation de dettes de la Région de Bruxelles-Capitale, qu'ils soient issus du secteur public (CPAS) ou du secteur «privé associatif», ne bénéficient d'aucune subvention spécifique de la part de la Cocom. Comparée aux asbl, la situation des CPAS est légèrement plus enviable puisque, depuis 2002, ils bénéficient d'un subside fédéral (Fonds Énergie) et, depuis 2008, d'une subvention régionale pour les missions réalisées dans le cadre des ordonnances gaz-électricité. Il s'agit de l'unique source de financement des services de médiation de dettes mise en place au sein des CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale. En outre, le public visé par la loi est restreint : il s'agit des personnes qui ont des dettes d'énergie.

Les asbl bruxelloises agréées par la Cocof reçoivent depuis 2013 un subside qui leur permettra de financer un mi-temps par service et un juriste à raison de six heures par semaine. L'unique service de médiation de dettes agréé par la Communauté flamande à Bruxelles, le CAW Archipel, bénéficie de subsides du gouvernement flamand pour un équivalent temps plein ainsi qu'un subside de la Région de Bruxelles-Capitale (sur la base d'une convention avec la Vlaamse Gemeenschapscommissie).

b) La Région wallonne

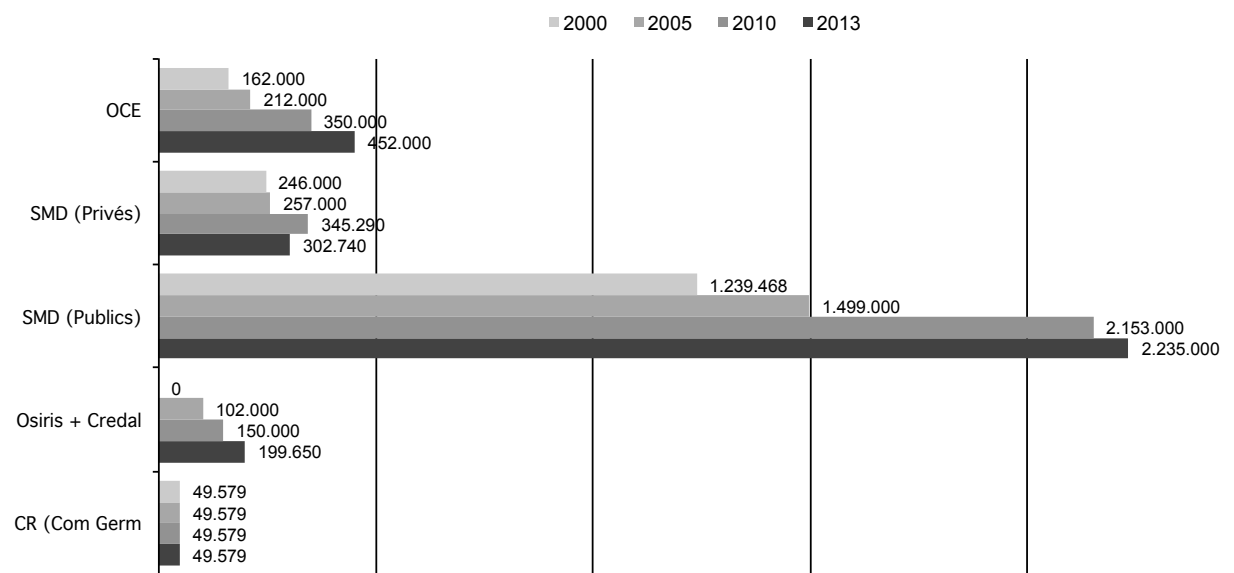
En Région wallonne, une subvention est accordée sur demande des institutions agréées depuis au moins le 1^{er} janvier de l'année de référence (année qui précède l'année de subvention) et qui traitent durant cette année :

En ce qui concerne les institutions publiques : au minimum deux dossiers par 1.000 habitants recensés sur le territoire desservi; en ce qui concerne les institutions privées : au minimum 30 dossiers (article 145, alinéa 4 du Code réglementaire wallon précité).

Certaines institutions sont agréées mais ne sont pas subventionnées. Il s'agit d'organismes publics ou privés rattachés à une institution ou une entreprise et dont les activités sont déployées au profit d'un public bien spécifique (par exemple : l'OCASC, le service social de la Région wallonne). La subvention reçue par chaque service dépend de différentes variables : le nombre de dossiers, le nombre d'habitants du territoire desservi, etc.²

² Pour de plus amples informations concernant cette subvention, voir : <http://socialsante.wallonie.be/surendettement/professionnel/>

Graphique 2 - Evolution des budgets alloués par la Région wallonne à la lutte contre le surendettement



Source : direction générale opérationnelle des Pouvoirs locaux, de l'Action sociale et de la Santé.

En 2013, 4.003.579 euros ont été alloués par la Région wallonne à la lutte contre le surendettement, soit une augmentation de 135% depuis 2000. Le graphique 3 montre l'évolution des budgets destinés à la lutte contre le surendettement selon les catégories d'institutions qui en bénéficient. En 2013, les SMD publics et privés wallons ont été financés à hauteur de 2,53 millions d'euros par la Région. Sachant que, en 2013, 19.873 dos-

siers étaient agréés, nous pouvons en déduire que, en moyenne, chaque dossier coûte 127,69 euros de subvention à la Région wallonne.

Bien que le total des sommes engagées par la Région dans la lutte contre le surendettement puisse paraître considérable, il va de soi que cette moyenne de 127,69 euros par dossier est largement insuffisante pour faire fonctionner les services de médiation de dettes. Les CPAS et autres

Tableau 3 : Charge du travail des tribunaux du travail affectée au RCD

	Nombre d'avis d'admissibilité (CCP)	Nombre total de plans (CCP)	Part des plans amiables dans le total des plans (CCP)	Personnel juridique affecté au RCD		Personnel administratif affecté au RCD	
				ETP ¹	% du total du tribunal du travail	ETP	% du total du tribunal du travail
Anvers	8.912	3.602	70,32%	3,7	24%	13,1	33%
Bruges	5.329	2.872	98,64%	2,1	33%	7,6	40%
Bruxelles	10.448	4.247	96,28%	4,0	16%	13,7	21%
Charleroi	5.988	2.514	46,58%	1,7	30%	8,3	35%
Termonde	7.534	4.151	97,57%	2,3	38%	8,5	39%
Gand	6.985	4.770	98,28%	1,2	19%	8,5	40%
Hasselt	4.137	827	99,52%	1,1	22%	5,5	33%
Huy	2.317	1.204	83,80%	0,9	44%	3,8	39%
Courtrai/Ypres/Furnes	5.719	3.068	95,37%	1,3	23%	9,9	42%
Louvain	3.410	2.437	99,79%	1,4	32%	4,8	34%
Liège	11.927	6.355	98,32%	3,6	26%	9,7	34%
Marche-en-Famenne/Neufchâteau/Arlon	1.797	871	76,46%	0,9	28%	6,1	52%
Malines	2.879	1.540	51,16%	0,7	23%	4,6	35%
Mons	5.250	1.552	52,19%	2,5	37%	8,8	37%
Namur/Dinant	6.837	1.834	63,09%	2,4	31%	7,05	44%
Nivelles	3.141	535	45,42%	1,7	32%	5,1	32%
Audenarde	1.645	809	88,01%	1,1	49%	3,9	38%
Tongres	3.419	1.669	90,11%	1,4	35%	3,9	27%
Tournai	4.018	962	78,48%	1,6	48%	5,1	35%
Turnhout	2.017	726	89,53%	1,0	33%	3	22%
Verviers/Eupen	3.394	1.580	95,76%	1,5	35%	6	44%
Total	107.103	48.125	85,77%	40	27%	147,2	34%

structures pratiquant la médiation de dettes doivent donc compléter ce financement sur la base de moyens propres. Le graphique ci-dessous ne représente donc qu'une fraction des financements publics affectés en Région wallonne au secteur de la médiation de dettes.

3. Le coût du RCD pour le SPF Justice³

Le RCD engendre un coût à charge du SPF Justice. L'un des principaux coûts est lié à la charge de travail (en termes de personnel) induite par le RCD. Un rapport du BPSM⁴ de juin 2013 permet d'avoir une première estimation de cette charge de travail. En 2012, le RCD représente, en moyenne pour l'ensemble des tribunaux du travail, 27% de la charge de travail du personnel juridique et 34% de celle du personnel administratif (voir quatre dernières colonnes du tableau 3).

Cette affectation du personnel varie fortement d'un arrondissement à l'autre (de 16 à 48% pour le personnel juridique et de 21 à 52% pour le personnel administratif). Le nombre total de personnes affectées au RCD augmente avec le nombre total de dossiers traités, mais pas de manière proportionnelle. La corrélation entre le nombre total de plans (données CCP) et le personnel juridique est de 0,53 alors que la corrélation avec le personnel administratif est de 0,64. Les corrélations entre le nombre d'avis d'admissibilité enregistrés dans la Centrale et le personnel juridique et administratif sont respectivement de 0,87 et 0,86. Il y a une tendance à ce que, dans les arrondissements judiciaires traitant un grand nombre de dossiers, chaque membre du personnel prenne en charge un nombre moyen de dossiers plus important. Liège est l'arrondissement judiciaire ayant le plus grand nombre de plans enregistrés (6.355 fin 2013). Le nombre moyen de plans par équivalent temps plein (ETP) de personnel juridique est de 1.790 alors que le nombre moyen de plans par ETP de personnel administratif est de 649. À Turnhout (726 dossiers), ces nombres moyens sont respectivement de 726 et 242. Des conclusions similaires ressortent de la comparaison du nombre total d'avis d'admissibilité et du nombre moyen d'avis par personne affectée au RCD : Bruxelles compte 10.488 avis enregistrés dans la Centrale pour 2.554 avis par ETP de personnel juridique et 759 avis par ETP de personnel administratif. Pour Audenarde (1.645 avis), ces chiffres sont respectivement de 1.455 et 420. La taille de la juridiction semble exercer un effet important sur le rendement du personnel affecté au RCD.

Nous pouvons également penser que le type de plans de règlement (amicales ou judiciaires) a un impact sur la charge de travail d'une juridiction. À ce propos, il existe une importante disparité entre

tribunaux en ce qui concerne les plans amiables et les plans judiciaires (de 46% à 99% de plans amiables). Selon M. Lecocq, cette différence peut s'expliquer par les politiques de gestion mises en place au sein des arrondissements, certains ayant, largement et avec succès, orienté le contentieux vers le plan amiable. La situation socioéconomique des personnes recourant au RCD peut également expliquer certaines tendances.

Les arrondissements avec une forte proportion de plans amiables (voir quatrième colonne) ont tendance à affecter une part moins importante de leur personnel au RCD. Les corrélations entre le pourcentage de plans amiables et le pourcentage du personnel affecté au RCD sont négatives et valent respectivement -0,11 et -0,061 pour le personnel juridique et le personnel administratif. À titre indicatif, seuls 46,58% des plans enregistrés au sein de l'arrondissement judiciaire de Charleroi sont des plans amiables. Le tribunal du travail de Charleroi affecte au RCD 30% de son personnel juridique et 35% de son personnel administratif. À Hasselt, avec 99,52% de plans amiables, ces pourcentages sont respectivement de 22% et 33%. Le suivi d'un plan amiable serait ainsi moins pénalisant en termes de charge de travail. Ce constat a été dressé à Mons. Il pourrait s'expliquer par une meilleure implication du médié qui perçoit, probablement, mieux l'enjeu de son plan amiable. À l'inverse et dans le cadre d'un plan judiciaire, le médié s'attache plus à la durée du plan plutôt que ses objectifs chiffrés. Par ailleurs, on constate que, durant l'exécution, l'intervention du juge est plus régulièrement sollicitée (faits nouveaux, incidents, autorisations spéciales...) dans le cadre d'un plan judiciaire.

D'autres coûts entrent également en ligne de compte et mériteraient d'être évalués monétairement afin d'avoir une bonne image des coûts engendrés par le règlement collectif pour le SPF Justice. C'est le cas des coûts liés aux immobilisations (matériels, bâtiments, etc.), les frais d'entretien des bâtiments ainsi que les frais postaux. Pour ces derniers, le budget annuel global du SPF Justice est de l'ordre de 22.000.000 euros. Dans le cadre du RCD, les frais d'envoi sont importants au vu du nombre de plis expédiés. En 2013 et pour le tribunal du travail de Mons, 53.125 plis judiciaires et recommandés ont été envoyés, dont 47.471 pour le RCD (soit 89%) : cela représente un budget annuel de près de 350.000 euros pour 3.786 dossiers (soit une moyenne de 92 euros par dossier).

Romain Duvivier,
économiste à l'Observatoire du crédit et de
l'endettement

3 Un certain nombre d'idées développées dans cette partie font suite à un entretien avec M. Philippe Lecocq, président de division du tribunal du travail Mons-Charleroi.

4 Bureau permanent Statistiques et Mesure de la charge de travail (juin 2013), «Mesure de la charge de travail dans les tribunaux du travail»